

I

Недавно се у нашој дневној штампи појавио незванични текст који надлежни нису демантовали, под називом „Преднацрт Статута АП Војводине“. Иако се, судећи по именици „преднацрт“, ради од некој од раних верзија у припреми овог текста, ипак је уследио велики број реакција, међу којима је немали број и оних у којима су употребљене веома озбиљне оптужбе и дисквалификације које, будући да су у највећем броју случајева политичке природе, на овом месту неће бити коментарисане. Међутим, толике критике захтевају да се наведени текст правно аналитички и аргументовано размотри и да се на изнета питања одговори са становишта уставноправне струке.

Анализа која овде следи биће сумарна и сегментирана, а не прецизна и појединачна, с обзиром на то да се ради о тексту који је са једне стране незваничан, а са друге представља неку од почетних радних верзија. Остајући при таквом опредељењу, аутор нема илузија у спонтанитет појављивања овог текста у јавности.

II

Члан 1 преднацрта формулисан је дикцијом која упућује на то да је АП Војводина по својој политичкој концепцији грађанска, а не национална. За такву квалификацију Војводине или било какве друге аутономије не постоји уставни основ због тога што је уставна концепција територијалне аутономије да се она заснива на праву грађана на покрајинску аутономију, а управо ту се налази узрок наведеном недостатку члана 1 преднацрта. Наиме, до њега је дошло злоупотребом значења речи грађанин у уставној одредби, која чак и за просечног конституционалисту неспорно значи само то да наведено уставно право припада само држављанима Републике Србије, а не и осталим који у њој живе или се затекну. Дакле, нетачним тумачењем уставне одредбе настала је политичка квалификација врсте аутономије у Војводини, која, без обзира на то да ли је политички подобна или то није, свакако представља прекорачење аутономног делокруга и супротност са Уставом Републике Србије.

Члан 3 преднацрта статута је одредио територију АП Војводине именованем њених саставних географских целина. Оваква садржина директно је супротна члану 182 став 4 Устава Србије, по коме се територија покрајине одређује републичким законом.

У низу одредаба преднацрта већ од почетка текста утврђено је постојање тзв. покрајинске скупштинске одлуке као врсте општег правног акта. Овакво одређење супротно је члану 185 став 3 Устава Србије, којим су утврђене врсте општих правних аката покрајине и то тако што су две од њих изричито именоване статут покрајине и одлука, а друге врсте општих правних аката су генерички одређене као други општи акти. Дакле, покрајински статут и одлука не могу бити преименовани као што им се не могу додавати ни придеви, а то је могуће учинити код наведене друге групе генерички одређених општих правних аката.

Назив – рубрум уз члан 16 преднацрта и његова садржина недвосмислено су супротни члану 181 Устава Србије, с обзиром на то да аутономна покрајина не може имати ни међународне односе, нити ти односи могу бити формализовани (закључењем међународних уговора или институционализованим чланством у међународним телима). Устав Републике Србије додељује право аутономној покрајини на сарадњу „са одговарајућим територијалним заједницама других држава“, а да при томе у наведеној одредби не случајно и не као последицу непрецизности изричито ту делатност назива на наведени начин, а не међународним односима, као што из истих разлога не утврђује право на њену формализацију и институционализацију. И ова концепцијска и логичка граница у капацитету аутономне покрајине јасна је такође сваком просечном конституционалисти. Да је то тако, сведочи одсуство низа веома важних уставних одредби које би супротно концепцији (о међународним односима покрајине) морале бити садржане у Уставу да би та област била довољно уставно уређена (врсте међународних споразума, поступак њихове ратификације, односи тих споразума и споразума које закључује република итд.).

Члан 26 преднацрта који се односи на службену употребу језика и писама је флангантно и очигледно супротан члану 10 Устава Србије, по коме се службена употреба језика у Републици Србији уређује Уставом кад је у питању српски језик и ћирилично писмо, а републичким законом када је у питању службена употреба других језика и писама.

У низу одредаба преднацрта, нпр. члан 27, учињена је разрада члана 183 Устава Србије, којим су утврђене надлежности аутономне покрајине. Међутим, та разрада је извршена тако да је дошло до језичке пролиферације у тексту, а често је запостављена чињеница да је Устав Србије у члану 177 став 2 сва питања која су по материји додељена покрајини принципипјелно и начелно ограничио претходним утврђивањем да у тим питањима постоје одређене области које су од покрајинског значаја. Дакле, права мера квалитета и квантитета покрајинске надлежности не може се утврдити пре него што одговарајући закони за поједине области утврде да постоје или не постоје питања од покрајинског значаја.

Да ли је потребно било коме ко поседује елементарно конституционално образовање образлагати да статут аутономне покрајине никада и никако не може уређивати „међусобне односе републичких и покрајинских органа“, како је то учињено у члану 28 преднацрта. Исто упозорење важи и за одредбе којима се покрајинским актима, који су подзаконски акти, предвиђа оснивање банки, фондова и сличних привредних субјеката.

У члану 29 преднацрта предвиђена су овлашћења која се односе на предлагање избора у судству и тужилаштву, која су такође, као део процедуре избора, законска материја, те се овде могу схватити једино у политичком и неформалном смислу. Међутим, у истом члану преднацрта предвиђена је и одредба која је директно супротна уставно прописаној процедури избора судије уставног суда.

Члан 30 преднацрта статута предвиђа, што је веома занимљиво, у нашој уставној историји давно заборављене и само у теорији познате институте у расподели нормативне надлежности. Без улажења у дубљу теоријску расправу суштина ових

решења преднацрта је да сама покрајина, члан 30 став 1, може своју нормативну надлежност да прошири кад тако сама процени или да то учини у ситуацији када није донет републички закон у тој области (члан 30 став 2). Ови облици проширења надлежности, које теорија познаје под називом „конкурентна надлежност“, нису могући у уставном систему Републике Србије, с обзиром на то да је концепција територијалне аутономије садржана у члану 177–179 и 183 Устава Србије заснована на аутономији као деривативној и уставом и законом ограниченој територијалној јединици.

У члановима 34–57 преднацрта прописани су положај, овлашћења и међусобни односи покрајинских органа. Суштина ту изложених решења је да се конципира подела власти као организациони модел у покрајини и то у једном од могућих облика парламентаризма. О томе сведоче одредбе којима је утврђено да је скупштина АП представничко тело и носилац нормативне власти, да влада АП утврђује и води политику, да постоје распуштање скупштине, гласање о неповерењу и поверењу у влади, оставка владе, интерпелација, итд. Све ове одредбе преднацрта статута су директно супротне члану 180 став 1 Устава Србије, који прописује да је скупштина највиши орган аутономне покрајине.

Оваква одредба устава, поново ћемо се позвати на просечног конституционалисту, директно и недвосмислено утврђује модел организације власти у покрајини и то као јединство власти у скупштинској варијанти. Другачије речено, уставна одредба о томе да аутономна покрајина самостално прописује уређење и надлежност својих органа и служби не значи неограничену слободу, већ упућивање да се то чини у складу са уставом, односно тако да се приликом уређивања и надлежности покрајинских органа спроведе уставни захтев да скупштина аутономне покрајине буде највиши орган аутономне покрајине. Како то није учињено, све наведене одредбе преднацрта су противуставне.

Овој групи примедба по свој суштини припада и примедба која се односи на установљење имунитета посланика у скупштини аутономне покрајине, што се такође не може учинити статутом као подзаконским актом јер је имунитет по својој правној примедби изузетак од примене закона, а такав изузетак се може учинити само актом једнаке или више правне снаге.

Остављајући по страни бројне друге стручне и професионалне недостатке овог текста, укажимо још само на његов последњи члан 70, у коме је опет на противустан начин утврђено да статут покрајине ступа на снагу даном проглашења у скупштини, а да је при томе изостављен конститутивни елемент за доношење овог акта, кога чини претходна сагласност Народне скупштине Републике Србије.

III

У закључку ове анализе, у којој свесно нису опширно изнети сви аргументи, прво се намеће оцена да се у тексту Преднацрта статута АП Војводина не налази основ да се

О преднацрту Статута Ап Војводине

Пише: Владан Кутлешић
петак, 26 септембар 2008 11:02

изрекну све оне тешке политичке оптужбе (сепаратизам, издаја, федерализација Србије итд.), и овај текст је у том погледу бољи од неких које смо имали прилике да видимо у скорој прошлости.

Међутим, претходно изнета оцена не може умањити скандалозну чињеницу да се у тексту једног правног акта који се припрема у државном органу (и то у кругу владајуће коалиције!) налазе бројне и тешке повреде Устава Србије, које, истини за вољу, не могу произвести последице за које их у јавности оптужују, али наносе тешку штету уставности и правној конферентности у Републици Србији.

Аутор је професор Мегатренд универзитет